

フランスにおける少子化対策法制の総合的研究

著者	江口 隆裕
発行年	2009
その他のタイトル	Study for family policy in France
URL	http://hdl.handle.net/2241/104665

科学研究費補助金研究成果報告書

平成21年 5月 30日現在

研究種目：基盤研究（C）

研究期間：2007～2008

課題番号：19530044

研究課題名（和文） フランスにおける少子化対策法制の総合的研究

研究課題名（英文） Study for family policy in France

研究代表者

江口 隆裕 (EGUCHI TAKAHIRO)

筑波大学・大学院ビジネス科学研究科・教授

研究者番号：10232943

研究成果の概要：

本研究は、フランスの少子化対策法制の根本にある考え方及びその全体像を明らかにすることを目的としている。

フランスの少子化対策は、19世紀末の経営者による家族のための付加賃金に始まり、第一次及び第二次大戦をはさみながら、法的制度へと発展し、その対象も被用者から非被用者、さらには全国民へと拡大してきた。特に、1990年代の家族の貧困化、家族のきずなの弱体化の中で、出産奨励策としての位置付けを払しょくし、子どもと親のきずなを支援する一般施策へと展開してきた経緯が明らかとなった。

また、フランスの家族政策のあり方については、その発展段階に対応し、家族機能社会化論、総合的家族政策論、「家族政策」否定論といったいくつかの考え方が存在し、それによって、家族政策の範囲をどう捉えるかも異なってくる。これは、わが国の少子化対策のあり方を考える上でも、参考になるものである。

さらに、家族政策決定に際しては、専門家や関係団体等の意見を幅広く聴取する「家族会議」が重要な役割を果たしており、開かれた政策決定手法として示唆に富む。

交付額

（金額単位：円）

	直接経費	間接経費	合 計
2007年度	1,900,000	570,000	2,470,000
2008年度	1,600,000	480,000	2,080,000
年度			
年度			
年度			
総 計	3,500,000	1,050,000	4,550,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：法学、社会法学

キーワード：社会保障法、少子化対策

1. 研究開始当初の背景

わが国の合計特殊出生率は1.32（2006年）と世界最低の水準にあり、少子化は止まるところを知らない。その結果、高齢化が加速す

るのみならず、人口減少にも拍車がかかり、年金制度を始めとする社会保障制度に大きな影響を与えることになる。のみならず、少子化によって引き起こされる人口減少は、生

産年齢人口の減少、人口動態の二極化と地方における地域基盤の崩壊などわが国の社会・経済のあり方に大きな影響を及ぼし、国の姿そのものを変えてしまうほどのインパクトを内在している。このため、政府は、2003年に少子化対策基本法、次世代育成支援対策推進法を策定するなど少子化対策に本格的に取り組み始めたが、未だその効果はみられない。

他方、フランスでは、戦後一貫して出産奨励策を講じ、少子化対策を推進してきており、フランスの合計特殊出生率は2.00（2006年）と高い水準を誇っている。そのため、わが国では、少子化対策の先進国としてフランスが脚光を浴び、政府の報告書やマスコミなどでもしばしば取り上げられるようになっていくが、いずれも断片的紹介に止まっており、フランス少子化対策の全体像は未だ明らかにされていない。

2. 研究の目的

本研究は、フランスの少子化対策の全体像を明らかにしようとするものである。具体的には、家族手当、年金、医療保険等の社会保障制度各制度において、少子化対策ないしはこれに関連する施策としてどのようなものがあるのかを明らかにする。次に、社会保障各制度の原理・原則に照らして個々の施策がどのような位置づけにあるのかを明らかにする。例えば、なぜ多子を養育した母親に対する年金額加算制度が設けられたのか、そのような制度は他の年金受給者との公平を欠くことにならないのかといった年金制度の基本原則との接点を解明する。これによって、単なるフランスの制度の紹介に止まらず、わが国への導入可能性をサーベイすることが可能となる。さらに、これらの少子化対策に共通する基本的理念ないしは考え方を探求する。

3. 研究の方法

平成19年度は、健康・社会連帯省、パリ市、全国医療保険金庫、年金研究所、全国自律連帯金庫を訪問し、フランスの少子化対策に関する基礎的資料を収集するとともに、個別施策に関するヒアリングを行った。その結果、個別施策の内容が明らかになるとともに、フランスにおいては、毎年、健康・社会連帯省（現在は、労働・社会関係・家族・連帯省）が主宰する家族会議が開催され、これが少子化対策の方向性を決定する上で重要な役割を果たしていることが明らかとなった。

平成20年度には、家族会議の事務局を訪問し、同会議が少子化対策施策の決定に関しどのような役割を果たしているのか、個別の少子化対策立法にどの程度影響を及ぼしているのかについてヒアリングを行った。また、

家族会議の主要なメンバーであり、家族運動を展開する全国団体である家族教会全国連合及び家族手当全国金庫を訪れ、家族会議を中心とした政策決定との関わりについてヒアリングを行った。

さらに、アソシエーションと呼ばれる公益団体のうち、児童の養育・教育を行っている集団教育協会を訪問し、その活動実態を調査した。このほか、引き続き、関係資料の収集に努めるとともに、広義の家族政策に含まれる介護問題のシンポジウムに参加し、専門家と意見交換を行った。

4. 研究成果

（1）フランス家族政策の変遷

フランスの家族手当は、1860年、当時重要な職種であった船員から始まった。その後20年以上続いた大不況期さなかの1891年、労働者階級の困窮という社会問題に対応するためだけでなく、無神論的社会主義の台頭に対抗するためにローマ教皇の回勅が出され、労働者の生活の必要性に配慮した「正当な賃金の観念」に基づく賃金の支払いを求めた。この考え方は、次第にカトリック王国フランス社会に浸透し、第一次大戦までに40ほどの企業で家族のための付加賃金が支払われ、1897年には、国の公務部門の労働者にも家族給付が始められた。もともと、家族手当は、経営者側にとって、生活給の名の下に賃金全体の引上げを抑制できるというメリットがあった。

第一次大戦後には、インフレと労働力不足の中で、賃上げを求める労働者とこれを抑制したい経営者との妥協の結果として家族手当がその存在意義を高め、1918年には、経営者が共同で家族手当を支給するための調整金庫が創設された。また、1917年には、公務員に対する家族手当が創設されている。

また、第一次大戦による多数の戦死者と急激な出生率の低下を受け、1920年代には様々な出産奨励策が実施されるようになる。企業による家族手当も大幅に普及したが、1930年代になると、企業間の公平な競争という観点からも、制度の強制加入化が求められるようになり、1932年に家族手当の法制化が実現する。

家族手当が法制化されると、家族手当金庫への国の介入が始まる。まず家族手当の対象が農業や自由業の被用者に拡大され、その内容も最低給付額を定めるなど国の政策意図を反映したものとなっていく。さらに1939年には、人口問題への危機感を背景に、家族法典が制定された。同法典は、出産奨励策としての性格を有し、子どもは3、4人いて、男はパンを稼ぎ、女は子どもの面倒をみるという家族像を前提としていた。このため、手当の支給対象を第2子以降に重点化するとと

もに、職業活動を行っているすべての者に適用を拡大した。

戦後、社会保障計画が作成され、家族手当は、労働者を対象とするものから全国民を対象とするものへと変質する。当時、家族給付としては、家族手当のほか、単一賃金手当、出産手当及び産前手当があり、これらは所得制限のない普遍的性格の給付であった。1948年には、住居手当が創設され、戦後の経済成長とともに発展していく。1949年時点で、家族給付は社会保障給付の4割を占め、社会保障の中心的な役割を果たしていた。

1950年から70年にかけて、家族手当制度について大きな改正は行われず、その実質的な給付水準は低下し、社会保障給付費に占める割合も18%まで低下した。背景には、戦後のベビーブームによって出生率が改善したという事情がある。

1964年頃から10年間、出生数が急激に低下するベビーバストが始まる。1970年代に入ると、家族給付費を抑制しつつ、真に必要な者に給付を行う給付の重点化が始まった。孤児や障害者のための手当が創設され、さらには住居手当を子どものいない世帯にも支給するようになる。このような給付の重点化によって、フランスの家族政策は、子どものいる家族を対象とする家族給付から、真に必要な者を対象とする社会給付へと変質することになる。さらに、1976年には、単親家庭に対する最低所得保障制度として単親手当が創設された。これは、職業活動との関連性を求めず、賃金の上乗せとしての性格も有しない点で、従来の家族給付とは性格を異にするものであった。

なお、1980年には、ジスカールデスタン大統領の下で、第3子の出産に対し1万フランを支給する極端な出産奨励策が講じられている。

1981年に社会党のミッテランが大統領に就任し、左派政権が誕生する。当初、家族給付の大幅引上げを行ったが、経済政策の失敗から緊縮財政への転換を余儀なくされ、家族給付も削減されて行く。1986年に誕生した保革共存内閣では、育児親手当が保守派のイデオロギーに利用されることもあった。結局、1980年代にも家族給付は縮小を続けた。

1990年代になると、多くの家族が貧困に直面し、家族のきずなが弱体化している実態が明らかとなる。このため、フランスの家族政策についても、家族政策の総合化の名の下で、手当の支給という現金給付を中心とした施策だけでなく、保育サービスや虐待への対応といった家族を社会的に支援するためのサービスが求められるようになる。このことは同時に、家族政策が出産奨励策から一般的な社会政策へと転換する最終段階に差しかかっていることを意味する。ちなみに、1990

年に導入された一般社会拠出金は、まず家族手当に充当されたが、これは、負担面から家族政策の一般性を裏付けるものである。

また、1994年に設置された家族会議は、家族政策の決定に際して幅広い関係者の意見を聴く開かれた政策形成の場として、新たな家族政策の形成に重要な役割を果たすようになる。

(2) 家族政策に対する考え方

フランスで家族政策をどう考えるかについて、いくつかの考え方がある。

(ア) 家族機能社会化論

まず、家族機能社会化論とでもいうべき主張(J. ビンヨ)がある。

これは、産業革命以前の家族の機能を分析し、その基本は家族内における世代間扶養にあったとする。すなわち、親は、家族の生活に必要な生産物を生産し、子どもを産み育て、自分の職業を受け継ぐのに必要な教育を子供に施す。これに対し、子どもは、一人前になるまでの間は親に扶養され、一人前になると、親の職業を受け継ぎ、やがて年老いた親を扶養する。ナポレオン法典では、この伝統的な扶養義務の継承を、子に対する親の扶養義務、そしてこれを受けた親に対する子の扶養義務として規定した。また、これを経済的にみると、親は子に対して投資し、その見返りとして、将来子どもによって扶養される関係にあると捉えることができる。子どもは“貧乏人にとっての資本”と観念された。

しかし、18世紀になって産業革命が勃興すると、このような家族内扶養関係は崩壊していく。企業による大量生産、貨幣経済、商品市場の普及によって、生産単位は家族から工場に変わり、人々は工場で働き、賃金を得て、市場で生活物資を購入するようになる。子どもは、職を求めて遠く家族を離れ、親を扶養しないこともしばしば起きた。市場経済は個人主義を助長し、かつての家族内扶養を維持することは困難になる。親が長生きするようになったにもかかわらず、子どもによる老後の扶養には期待できなくなり、他方、子どもの教育にはより長い期間と費用がかかるようになった。

このため、19世紀から20世紀初めにかけて、高齢者にとって、老後の生活をどうやって維持するかは大きな問題となる。同時に、労働者階級を中心に、年金そして教育費の無償化に対する政治的要求が強まる。さらに、第一次世界大戦によって多数の戦死者が出ると、家族手当に対する要求も強まって行く。

このように、この見解は、家族の基本的機能として家族内の世代間扶養機能に着目し、これが産業革命など社会の変化によって機能しなくなり、年金、特に賦課方式の年金制度に置き換わり、また、世代間の扶養機能が社会化されることによって、教育の無償化や

家族手当の必要も生じるとする。さらに、子どもの養育に対する投資の果実は、賦課方式の年金として社会全体で享受するので、子どもへの教育投資に公的な財政援助を行うことも家族政策の基本的な役割であるとする。

この見解では、家族政策の基本は、家族が果たしていた機能を社会化することであり、したがって、出産、母性及び小児の保護、子育て、教育、子どものための医療保険、青少年の文化・スポーツ、職業訓練、そして年金が含まれることになる。

(イ) 総合的家族政策論

家族政策自体は肯定しながらも、その目的をより総合的に捉えようとする見解 (B. リブラ) もある。

この見解は、1990 年代以降の家族がおかれた危機的状況を踏まえ、新たな家族政策は、総合的な社会経済政策であるべきと主張する。かつての家族・社会政策の目標は、個人を体制の規範に適應させるようにすることにあったが、現在は、体制規範が緩む中で、個人の置かれた状況にいかに配慮するかが重要となっている。個人を既存の仕組みに従わせるのではなく、個人が家族のきずな、社会とのきずなを再構築できるように支援しなければならない。

このような観点から家族政策を考えると、健康面では、妊娠から成人に至るまでの治療や予防も含めた医療、事故や入院、障害、その他あらゆる形態の傷病、さらには要介護までもが問題となる。また、経済面では、貧困な家庭の問題だけでなく、失業、税制、多重債務、消費者保護が含まれる。さらに、学校と親との関係といった教育問題、余暇やバカンスにおける排除や不平等、非識字対策も含めた異文化の受容、移民を中心とする排除された家族の社会的統合も含まれてくる。ここでは、家族のきずなの回復を目標とするという意味で家族政策という語が用いられているだけであり、内容としては、個人や家族を対象とする社会経済政策全般が含まれることになる。

(ウ) 「家族政策」否定論

これに対し、「家族政策」のあり方自体を問題にし、「家族政策」という捉え方を否定する見解 (J. コマイユら) もある。

これによると、まず、「家族」というものは一定の社会的役割を果たすために社会的に作られてきたものであり、個人はこれに従わされてきた。従来の家族政策は、このような伝統的家族像を継承するためのもので、その意味で思想的かつ政治的であるとする。他方、現実の家族は、離婚や片親の増大などによって多様化しており、これからの「家族のための政策」は、個人の私生活における自由を基本とした上で、個人主義化と個人の自律化を基本としなければならない。特に、これ

までの伝統的な家族にあっては女性が常に犠牲となっており、これを改めるためには、日常生活の民主主義の実現が必要である。そのためには、個人の自由と両性の平等を基本として、親としての責任、子育てに対する責任を夫婦が等しく分かち合い、社会がこれを支援することが必要となる。その際、国家が出生率の向上などの大義名分の下に、超越的な立場から個人の私生活に介入することは、否定されなければならない。貧困や育児支援など家族が抱えるリスクは、社会一般のリスクと捉えることができ、公共活動として推進する必要があると主張する。

以上で紹介した見解は、互いに相対立するものというよりも、家族政策の発展過程に対応したものと捉えることができよう。

(3) 家族政策の思想

従来のフランスの家族政策の基底には、出産奨励主義 (natalisme)、家族主義

(familialism) 及び社会主義 (socialism) の3つの思想が混在していると言われている。

出産奨励主義とは、言うまでもなく、国家の人口に対する配慮を基本とする考え方であり、19 世紀当時は、人口規模がその国の戦争能力を反映することから大きな影響力を持った。この考えは、ニュアンスを変えながら常に登場し、子どもを持つことを容易にするという意味では、現在でも家族政策の中に生かされている。

フランスでは、従来から家族は特別な社会的位置付けを有しており、私法及び社会法の領域でも必要な配慮が行われてきた。家族主義とは、このように配慮がなされてきた「家族」を維持して行こうとする考え方であり、家族の形態が多様化した今日にあっても、多様な家族を維持するという意味で、家族政策の中に生かされている。

社会主義と言っても、ここでは家族政策は常に社会政策的な目的を有しているという程度の意味で用いられている。その淵源が援助にあるという意味で家族政策は社会主義的であり、同時に、その援助は、困窮に陥っている人々に幅広く補足的な所得を援助し、家族のきずなを維持できるようにするという意味で家族政策として位置づけられる。1970 年代以降給付の重点化によって所得制限が導入されるようになると、このような社会主義は、家族政策による垂直的な所得再分配を目指す社会主義者だけでなく、支出の効率化を求める自由主義者によっても支持されるようになる。

(4) 家族政策の範囲

家族政策をどう考えるかによって、家族政策の範囲も異なってくるが、一般には、以下の給付等が含まれると考えられている。

・ 出産・家族関係支出

- ・家族に対する貧困及び住居関係支出
- ・家族係数、保育費用、教育費等の税の軽減
- ・年金関係給付

これに対し、家族機能社会化論の立場では、これらのほかに、無償化された教育費、児童・青少年のための医療費、青少年のための文化・スポーツの振興費、さらには職業訓練費なども含まれることになる。

他方、家族政策について規定した社会事業及び家族法典では、家族給付として、より狭く、家族給付、乳幼児監護のための雇用支援、租税一般法典に規定する税の減免、国鉄運賃の軽減、授業料の軽減、社会扶助給付などを規定しているにすぎない。

(5) わが国への示唆

以上のように、フランスの家族政策は、人口減少に対する国家としての強い危機意識に裏付けられた出産奨励策に始まり、子どもと家族とのきずなを支援するための総合施策としての一般施策へと変貌を遂げている。

これに対し、わが国の少子化対策は、かつて人口政策が戦争遂行の手段として用いられたという歴史的経緯もあって、少子化の進展に歯止めをかけることを目標とし、また、不妊対策も含まれるなど、フランスの家族政策に比べ、目的は緩やかで内容は幅広いという曖昧性をその特徴としている。

このような両国の相違にもかかわらず、近年における両国の施策の方向性はかなり類似してきている。しかし、わが国の場合、なぜ少子化対策が必要なのかという点に関する理論的検討が十分ではなく、この点で、フランスの家族政策に関する議論は大いに参考になるものがある。わが国でもこのような議論を幅広く展開することが、少子化対策のあり方に関する議論をより深めることにつながるものと思われる。

また、開かれた政策決定手法として、家族会議という手法も示唆に富んでいる。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

〔雑誌論文〕(計 6 件)

- ①江口隆裕「フランス少子化対策の系譜—出産奨励策から一般施策へ—(1)」筑波ロー・ジャーナル6号、2009年、査読なし
- ②江口隆裕「フランス少子化対策の系譜—出産奨励策から一般施策へ—(2)」筑波ロー・ジャーナル7号、2010年、査読なし
- ③江口隆裕「フランスの少子化対策」週刊社会保障No.2492、29～29頁、2008年、査読なし
- ④清水泰幸「フランスにおける家族政策」海外社会保障研究161号、50～60頁、2007年、査読なし

⑤原田啓一郎「フランスにおける医療・出産保険と家族政策(一)——出産支援の理念とその具体化の変遷——」駒澤法学8巻3号、31～76頁、2009年、査読なし

⑥原田啓一郎「フランスにおける医療・出産保険と家族政策(二)——出産支援の理念とその具体化の変遷——」駒澤法学8巻4号、31～76頁、2009年、査読なし

〔学会発表〕(計 1件)

・江口隆裕「フランス少子化対策の系譜—出産奨励策から一般施策へ—」、東京社会保障法勉強会、2009年5月23日、上智大学

6. 研究組織

(1) 研究代表者

江口 隆裕 (EGUCHI TAKAHIRO)
筑波大学・大学院ビジネス科学研究科・教授
研究者番号：10232943

(2) 研究分担者

清水 泰幸 (SHIMIZU YASUYUKI)
福井大学・教育地域科学部・准教授
研究者番号：90432153

(3) 連携研究者

原田 啓一郎 (HARADA KEIICHIRO)
駒澤大学・法学部・准教授
研究者番号：40348892

(注) 原田啓一郎は、平成19年度は研究分担者であった。